

# CONSEJO EUROPEO DE COYUNTURA<sup>(1)</sup>

## PROYECTO - ESTUDIO (\*)

**Por el profesor DR. MULLER - ARMACK**  
**Staatssekretär del Ministerio Federal de**  
**Economía de la República Federal Alemana**

*El autor del presente trabajo, profesor doctor Müller-Armack, es catedrático de Economía Política en la Universidad de Colonia. En esta Universidad fundó el Instituto de Política Económica, del cual sigue siendo su Director. En 1952 aceptó la dirección del Departamento de Política Económica en el Ministerio Federal de Economía, siendo nombrado en 1958 Staatssekretär del mencionado Ministerio.*

*Es miembro de las Comisiones Económicas del Ministerio Federal de Economía y del de la Vivienda. Asimismo pertenece a la Mont-Pèlerin Society. Se le considera como especialista de la Política de Coyuntura.*

## EXPOSICION DE LOS MOTIVOS QUE HAN SERVIDO DE BASE AL PRESENTE PROYECTO - ESTUDIO

### **Punto de arranque de la política de coyuntura (2)**

La crisis del año 1929 condujo a una época de intentos de política de coyuntura en Europa y en los Estados Unidos. Los Gobiernos consideraron entonces por primera vez su responsabilidad frente a la política de co-

---

\* Versión española de Santiago García Echevarría, de la Universidad de Colonia.

(1) En alemán, «Konjunkturboard»; en inglés, «Economic Policy Board for Europe».

(2) En alemán, «Konjunkturpolitik»; en inglés aproximadamente, «Business Cycles Policy». Concepto creado en la literatura alemana en la tercera decena del presente siglo. Define el «conjunto de medidas

yuntura. El desengaño existente al comienzo no les ayudó, evidentemente, a mantener en conjunto la economía mundial, sino más bien les amenazaba a la ruina. La lógica de la intervención de la política de coyuntura ha sido desde entonces inspirada únicamente por la autonomía nacional, en la cual se desarrollaron precisamente en contraposición a una cooperación internacional.

La política presupuestaria de muchos países se trazó intencionadamente deficitaria, con el fin de fomentar la creación de puestos de trabajo. Una expansión crediticia destinada a incrementar la actividad inversora, dió como resultado una presión inflacionista sobre las monedas nacionales, proceso el cual se intentó contrarrestar —pero sin resultado— por medio de medidas de bloqueo de precios y contingentes. Como consecuencia de todo ello, resultó una inflación crónica, la mayoría de las veces muy disimulada. El aislamiento de la política nacional de expansión, adoptado por cada uno de los países, rompió los puentes que unían los mercados nacionales —que cayeron en el dirigismo— y la economía mundial, la cual se desintegraba bajo esta presión.

Durante más de veinte años aparecieron también en la teoría coyuntural contraposiciones fundamentales entre la política de coyuntura autónoma y la de cooperación económica mundial. Se pensó poderse librar de la interdependencia internacional, sobre todo en lo que se refería a la moneda oro, para poder al menos quedar libre en el interior. Al mismo tiempo desapareció la esperanza de que la economía mundial pudiera dar impulsos estimulantes y constructivos de coyuntura.

Tenemos que reconocer que este período ha hecho a la política de coyuntura parte fundamental de la moderna política económica. Desde entonces no se puede pensar más en una política económica que intente suprimir esta función. Pero, por otra parte, se ha reconocido la existencia de las fuerzas destructoras que también entraban en juego. Operando, tal y como se hizo, en un aislamiento nacionalista durante las dictaduras de los años treinta,

---

de política-económica, dirigidas a mantener una estabilización en su nivel máximo o ejercer hasta cierto punto influencia para suavizar los ciclos». También se traduce por «Política de Ciclos» por algunos autores.

trajo como consecuencia el que por parte de amplios sectores de la población en Alemania e Italia, se considerara la desaparición del paro obrero como una consecuencia del sistema político y no como la de una política de pleno empleo, con el consiguiente aumento de prestigio político.

El abandono de la economía mundial, que se llevó a cabo en estos años, por medio del control de divisas, contingentes de importación y ayudas a la exportación, trajo como consecuencia una destrucción de la economía de mercado ("Marktwirtschaft") en el interior. La escasez de materias primas y la desaparición de las divisas en el mercado exterior por una parte, y por otra, el aumento de los precios y fomento excesivo de las fuerzas productivas en el interior, obligó a los países de régimen aún democrático a un abandono de la "Economía de Mercado" ("Marktwirtschaft"). Ello trajo como consecuencia el que la política de coyuntura autónoma-nacional (3) se distanciera cada vez más de la economía de mercado. Cuanto más justificadas aparecían las exigencias políticas y sociales hacia un pleno empleo, tanto más fácil resultó eliminar la competencia interior e introducir un dirigismo económico. Este proceso se dejó ver claramente ya antes del año 1939. El estallido de la segunda guerra mundial se pudo apoyar en una política económica dirigida que, en la era anterior de esfuerzos para una estabilización de la producción y empleo, se había desarrollado plenamente.

Todo esto no son más que afirmaciones y sería ocioso el hacer recriminaciones contra una época en la cual la cooperación internacional fué muy débil, para que se pudiera haber desarrollado otro tipo de política de coyuntura.

*Debemos, sin embargo, reconocer, que esta época, a pesar de la actividad desarrollada, muy difícilmente podría haberle dado a la política de coyuntura una forma universalmente valedera.*

Después de la segunda guerra mundial se continuó, como en tantos otros aspectos, con la antigua política de

---

(3) «National policies of high production and employment».

pleno empleo. En el período inmediato siguiente al fin de la guerra, se llegaba a justificar, como una consecuencia de la misma, el abuso del crédito, el alza de los precios y el dirigismo económico, tanto interior como exterior. Hoy, en el año 1959, se aclaran estas interdependencias de los fenómenos económicos, y debemos llegar a la conclusión de que los diferentes desarrollos de precios que se han sucedido en Europa, son sencillamente un resultado de las diferentes políticas económicas y, sobre todo, para aquellos países que han soportado un notable aumento de precios, como una consecuencia de la continuación de la política de pleno empleo, dirigida por el Gobierno. *La política de coyuntura "clásica" ha sido, sin ningún lugar a dudas, la causa principal de la inflación que en los últimos años ha amenazado a las monedas europeas, a la estabilidad financiera y a la cooperación internacional.* Por lo tanto, ya es hora de recapacitar, poner un fin a esta fase autónoma-nacionalista de política de coyuntura, que se opone al comercio mundial y a la economía de mercado e iniciar una nueva era en la que se establezca la necesidad de la política de coyuntura (máximo de actividad económica y un nivel estable) y se asegure sobre todo su aplicación sobre bases multilaterales.

### La situación actual

Después de la segunda guerra mundial se llevó a cabo el intento de consolidar nuevamente la cooperación económica mundial por medio de la creación de organizaciones internacionales, tales como GATT, FMI y OECE. En este aspecto se han conseguido bastantes éxitos; ahora bien, está claro que estas organizaciones internacionales tienen un límite que no son capaces de franquear. En muchos casos no se ha llegado a alcanzar la estabilidad financiera en diferentes países. El desarrollo de las balanzas de pago europeas muestra una divergencia estructural de las posiciones entre los países con balanza deficitaria y los que poseen superávit; esto es por lo que existía una cierta confusión en cuanto a la forma de encontrar una posible solución a este problema.

La actual cooperación internacional se orienta demasiado por el criterio del equilibrio de la balanza de pagos. No ha conseguido ninguna solución de este problema hasta el presente, ya que la situación de la balanza de

pagos se deriva evidentemente de las fuerzas internas de expansión y contracción, que determinan, en efecto, la situación de la economía en todos sus aspectos. Debiera verse por lo tanto claro, de que se debe reemplazar la antigua época de inflación nacionalista por una política de coyuntura internacional que evite el continuo desgarramiento de la cooperación internacional a causa de los experimentos individuales.

La situación actual de la cooperación internacional se basa principalmente en materia de Aduanas, contingentes, discriminaciones, "dumping" y facilidades en materia de divisas; pero no se refiere, sin embargo, a lo que es objeto de interés primario, tanto para los Estados como para los Pueblos, en sus relaciones internacionales, esto es, la necesidad de un desarrollo económico permanente y seguro. Por parte de algunos países, sobre todo los Estados Unidos, se han realizado una serie de preparativos con el fin de intervenir en un caso dado de crisis. Las tres recesiones que ha sufrido este país después de 1945 aconsejan por lo tanto tener prudencia. Aunque si bien es cierto que, al menos hoy día, no es tan comprensible y obvio el que las crisis americanas salten a Europa, sí es cierto, sin embargo, que puede ser precaria la situación para los países europeos y para los productores de materias primas que suministran a aquellos mercados.

El largo período de constante recuperación que ha experimentado Europa, no debe conducir al olvido de que las recesiones son siempre posibles. El año 1958 ha dejado entrever esta posibilidad; ¿qué sucedería si llegara a producirse una recesión, aunque fuese de tipo medio, en los países europeos? En el mismo instante entraría de nuevo en juego la política de coyuntura de ámbito nacional, lo cual traería como consecuencia un nuevo desarrollo de las restricciones y presiones inflacionistas. Veríamos que, si bien disponemos de organizaciones internacionales suficientes capaces de otorgar créditos a corto y largo plazo, adolecemos de los instrumentos de política de coyuntura (estabilidad económica) necesarios.

La organización económica actual está amenazada en todos los países por una recesión. La rigidez de los salarios, de muchos precios de productos alimenticios, de impuestos y tasas de interés, causarían distorsiones entre

los factores rígidos y los flexibles de una economía, esto es, que no existe la flexibilidad suficiente para permitir ajustes hacia la baja, cuando ello fuese necesario.

Ciertamente que los países europeos han mostrado después de la segunda guerra mundial una cierta independencia del desarrollo de la coyuntura en los Estados Unidos. No hay ningún lugar a dudas de que la tendencia expansionista, favorecida por la reconstrucción de las instalaciones destruidas y la reanudación de las relaciones internacionales interrumpidas, cede el lugar a una situación que asegura el justo equilibrio en el mercado. En 1929 no se apercibió en general este límite y no se vió que la coyuntura se caracteriza por un cambio rápido, que puede ser causado por excedentes relativamente pequeños de la oferta sobre la demanda o viceversa.

Aunque hoy pueda decirse que se ha llegado a la consolidación de la coyuntura en Europa, sería un gran equívoco el creerse completamente seguros. El carácter general de la coyuntura ha sido, sin ningún lugar a dudas, modificado. El ciclo ha sido reemplazado por otro con un movimiento predominante por la mayor duración del periodo alcista. El resultado es que las fuerzas de expansión se han hecho más potentes, lo cual obliga tanto más a mantener el equilibrio. La crisis mundial de 1929 ha mostrado que la depresión corresponde a la intensidad del período alcista (Boom) que le ha precedido, siempre que no se adopten las medidas necesarias para mantener el equilibrio.

La política de coyuntura limitada al ámbito nacional y con tendencia al aislamiento que siguió a la ya mencionada crisis mundial de 1929, no fué precisamente el remedio apropiado, ya que ella misma engendró la latente enfermedad de la inflación. Si consideramos esta dolorosa experiencia para toda Europa debidamente, nos encontramos hoy ante la tarea de proteger la Europa recientemente reconstruída, no solamente del peligro de una posible recesión, sino también contra la amenaza permanente de la inflación, adoptando una nueva política de coyuntura que persista sobre una base multilateral. en lugar de otra de orden puramente nacional; tal política no debe estar en contraposición a la economía mundial, sino todo lo contrario, debe colocar sus fuerzas precisamente al servicio de la política de coyuntura internacional y en lugar de un dirigismo económico, respetar el orden de

la "Economía de mercado" y aplicar todas sus fuerzas en favor de la estabilización.

*La política de coyuntura internacional* —queremos, para una apreciación realista, tratar aquí una *política de coyuntura europea*— es un postulado actual de la política económica que viene a adaptar finalmente la seguridad del progreso en el mercado interior a las exigencias de la cooperación internacional. La idea de una política de coyuntura internacional no es en sí nueva, sino que ha sido formulada en distintas ocasiones. Sin embargo, es necesario precisar ahora los métodos de los cuales se podría servir una tal política de coyuntura. Lo que se ha realizado hasta el presente no es, sin ningún lugar a dudas, suficiente. No basta orientarse, tal y como se ha hecho en los últimos años, por el ejemplo de la coyuntura americana, de seguir la política de coyuntura practicada en los Estados Unidos, o dejarle a ella el cuidado de la coyuntura europea. En las discusiones dentro del seno del Comité de Representantes ministeriales "Estabilidad Financiera" en la OECE, se ha intentado proceder de otra manera en los últimos años, atribuyendo la responsabilidad de la coyuntura a los países acreedores extremos (máximos), tal como la República Federal Alemana. También esto es una exigencia que sobrepasa las posibilidades de un solo país.

*Nos encontramos ante la tarea de crear un elemento estabilizador en Europa para la política de coyuntura que coordine los esfuerzos de los diferentes países, con la necesidad de la cooperación internacional.* Una estabilización de la coyuntura europea es hoy una solución realizable que puede ser aplicada al conjunto europeo tal y como ya se aplica desde hace algún tiempo en los distintos países.

### **Objetivos de un Consejo de Coyuntura Europea**

En cuanto a los objetivos finales se refiere, estando de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Roma, toda política económica internacional debe aspirar a un equilibrio óptimo entre *máximo empleo, estabilidad de precios y equilibrio de la balanza de pagos*. En la práctica sucede que la importancia que se les atribuye a cada uno de ellos es muy diferente según los países.

En general, el pleno empleo es el objetivo predominante y, muy frecuentemente, tiene prioridad sobre la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos. La política de coyuntura internacional tendrá solamente éxito cuando lleve a cabo *simultáneamente los tres objetivos* mencionados, lo cual es ciertamente realizable.

La necesidad de orientar la organización del conjunto de las políticas económicas europeas hacia una política apropiada en los sectores de la moneda, del crédito y de la coyuntura, está universalmente reconocida. La crítica a ciertas disposiciones del Tratado de Roma, se dirige especialmente a que no han sido tomadas las medidas necesarias en relación a una política crediticia y monetaria. En las negociaciones referentes a la Zona de Libre Comercio, se ha llegado a la conclusión general de que el Mercado Común creado, sólo puede llegar a ser mantenido en equilibrio si se adopta una política común en el campo del crédito, del dinero y de la coyuntura.

Después de que la convertibilidad ha sido introducida, se coloca el problema de la coordinación de las políticas de coyuntura europeas en una situación mucho más urgente que hasta ahora, ya que el equilibrio de la balanza de pagos incumbe cada vez más a la política de coyuntura general, mientras que disminuye considerablemente el campo de acción de la política de coyuntura de ámbito nacional. Todas las medidas de política de coyuntura influyen, para tipos de cambio fijo, sobre la balanza de pagos de un país, tanto más fuerte cuanto más se vaya renunciando al control de divisas, abolición cuantitativa de los contingentes y tarifas arancelarias. Una política de expansión de ámbito nacional chocaría muy pronto con el límite de la disponibilidad de divisas, al menos que aumente la demanda suficientemente en el resto de los países. Por el contrario, será casi imposible el que un país único fomente una política restrictiva al mismo tiempo que los precios en los otros países adquieren tendencias inflacionistas, ya que la afluencia de divisas compensa ampliamente el efecto de una política de coyuntura anti-inflacionista. Para conseguir el equilibrio de la balanza de pagos en Europa y para asegurar el progreso realizado por la convertibilidad, es más necesario que nunca sustituir o al menos completar poco a poco las políticas de coyuntura autónomas y nacionales por una política europea común.



Se llegaría a abandonar por supuesto el campo de la realización, si se pretendiera conseguir una integración monetaria perfecta. Una moneda única, aunque no fuera más que para los "Seis" Estados de la Comunidad, exigiría renunciar a la política monetaria nacional, en tal medida que se podría considerar este paso idéntico a una integración política, para lo cual faltan todavía, hoy por hoy, las condiciones básicas. Si queremos proponer un programa realizable para la coordinación de la política de expansión económica, monetaria y crediticia, no hay más camino que llevar a cabo este proceso dentro de una organización, la cual conceda un campo de acción suficiente a las peculiaridades de la política económica de cada uno de los Estados y, al mismo tiempo, conciba la necesidad de estabilizar la situación económica en cada país.

Se trata especialmente de conseguir reglas fijas para las políticas de coyuntura nacionales. Si pretendemos incitar a que también la política presupuestaria de los diferentes países, así como la crediticia y monetaria, mantengan una determinada política, entonces se debe llegar a fijar de común acuerdo, entre todos los Estados, un código de conducta razonable. En cuanto a liberalización y política aduanera, se han hecho grandes progresos gracias a la fijación de reglas convenidas dentro de la GATT, de la OEEC, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Mercado Común. La multilateralización de las políticas nacionales para la estabilidad y desarrollo, que se propone en este estudio-proyecto, tiene como objeto el establecimiento de un código similar de la política de coyuntura.

Como realizable en este sentido aparece la *constitución de un Consejo de coyuntura económica europea* ("europäischer Konjunkturboard"), el cual ejercerá la función de servir como estabilizador en el encaje de la economía europea. Una tal estabilización será cada vez más urgente, ya que la reducción de las tarifas aduaneras y contingentes en el Mercado Común de los "Seis" o en una Zona de Libre Comercio, pone en evidencia los desequilibrios latentes, que solamente pueden compensarse por medio de una regularización de las tasas nacionales de expansión económica. Después de que una serie de países han creado centros de estudios de su política de coyuntura interior, tal como los Estados Unidos y Suiza, convendría fundar un tal centro de ámbito internacional.

*El fondo de experiencias que en los diferentes países se ha llegado a constituir por destacados expertos y economistas, debería ser reunido en este Consejo a fin de servir de base para las decisiones en el campo de la política de coyuntura.*

El grado de las interdependencias internacionales ha llegado a ser de tal magnitud, a causa de la expansión de la economía europea, que una recesión llegaría a influir de una manera muy profunda en el conjunto de los países. La reintegración de los mercados internacionales, la cual ya se ha comenzado, solamente puede ser seguida si se consigue alejar la amenaza de las depresiones. Una institución de política de coyuntura europea no debería limitarse solamente a abandonar el ya comenzado camino de independencia de los movimientos cíclicos del mercado americano, sino que además debe de aumentar la confianza de los diferentes países en su propia evolución económica. Una tal solución de ese problema en el ámbito europeo, ofrece al mismo tiempo también a los Países de Ultramar suministradores de materias primas un apoyo efectivo, que muy difícilmente se les puede dar por medio de créditos para realizar determinados grandes proyectos. *El problema de los países productores de materias primas, problema difícil, visto desde el punto de vista político, deberá ser resuelto en primer lugar por una estabilización del mercado europeo.*

La estabilización prevista de las tasas de crecimiento no debe llegar a considerarse como una exigencia absoluta. Las diferentes condiciones de cada uno de los países, no permiten absolutamente nivelar las tasas de crecimiento o siquiera fijarlos a un nivel uniforme o máximo. No se pueden determinar las tasas de crecimiento esquemáticamente. Pero teniendo en cuenta esto, queda todavía un objetivo razonable, que es el de ayudar a los países aparentemente retrasados e intentar, en el caso de una recesión general, llevar a cabo un esfuerzo para ampliar el nivel general, en la medida de lo posible.

Una tal Institución para la estabilización del desarrollo económico en Europa, podría completar las organizaciones ya existentes. De la naturaleza de su función resulta que una tal organización sería más efectiva en sus esfuerzos para conseguir un equilibrio y atenuar entre los diferentes países los contrastes existentes, cuantos más países acoja en su seno.

## **Funciones y Métodos de Trabajo del Consejo Europeo de Coyuntura.**

El Consejo de Coyuntura podrá tomar por base los trabajos llevados a cabo por las organizaciones internacionales en el ámbito de la política comercial y de pagos. Sin embargo, su cometido específico consiste en analizar las causas del diferente desarrollo de la demanda global en cada uno de los países. La falta de coordinación de las políticas limitadas al campo nacional, constituye hoy día la causa principal de la prolongación del desequilibrio exterior. En la medida en que la demanda global se desarrolla diferentemente en cada uno de los países, producen en la demanda de importación y en el volumen de exportación tendencias divergentes. Países como Francia, en los cuales el grado de expansión interior sobrepasa la capacidad de producción de la propia economía, acusan déficit en la balanza de pagos. Por el contrario, la balanza de pagos arroja un superávit en los países donde la demanda global en términos nominales y la expansión real permanecen en equilibrio. Las diferentes tasas de expansión en la demanda nominal conducen, para tipos de cambio fijo, a una correspondiente disparidad en el nivel de precios.

Los intentos llevados a cabo hasta ahora con el fin de resolver el problema de los países deficitarios por medio de una ayuda internacional destinada a aumentar la liquidez, han alcanzado su límite. El intento de resolver la cuestión por medio de una expansión forzada en los países acreedores, se desvanece ante la justificada contraposición de estos países, que no están dispuestos a abandonar su estabilidad de precios. Se ha llegado, por consiguiente, a un punto muerto en el campo de la cooperación dentro del ámbito de la OECE; así es al menos cómo lo presentan los Representantes Ministeriales del grupo "Estabilidad Financiera". El único camino para poder salir de este dilema consiste en coordinar las políticas de coyuntura respectivas. Solamente cuando todos los países europeos se decidan a llevar a cabo la armonización del desarrollo de su demanda global nominal, se podrá llegar a realizar un equilibrio económico exterior. Esta cuestión llega a ser de tal urgencia que, debido a la creación de un mercado único, se abandonen los instrumentos de po-

lítica comercial que hasta ahora se han venido usando, los cuales no han podido contrarrestar, más que de una manera insuficiente el desequilibrio; por ello, un nuevo equilibrio sólo se podrá alcanzar y mantener por medio de medidas en materia de dinero, crédito y de coyuntura.

La actividad del Consejo se deberá mantener dentro de ciertos límites. Su tarea será coordinar, apoyar y equilibrar. La autonomía de los diferentes países en materia de economía política, no se verá de ninguna forma afectada. El presente proyecto-estudio no pretende ofrecer proposiciones que actualmente sean irrealizables, tal como, por ejemplo, el propósito de crear un Banco de emisión central europeo o de un "Federal Reserve System". Se parte del hecho de que no es razonable el intentar integrar sectores parciales, tal como la política comercial, y persistir en el camino seguido hasta ahora de una política de coyuntura netamente nacional. El objeto del presente proyecto, es solamente intentar conseguir un equilibrio óptimo, entre la cooperación internacional y la propia responsabilidad de cada uno de los países. Está claro que esto no se puede llevar a cabo sin una cierta renuncia a la autonomía económico-política. Por lo tanto, es necesario que todo País Miembro informe al Consejo, a su debido tiempo, sobre las inminentes medidas de política de coyuntura y su posible eficacia, todo ello con el fin de que, entre el período de su promulgación y el de entrada en vigor, pueda consultar el Consejo con los Gobiernos a los cuales pudiera afectarles. Por otra parte, las medidas tomadas o recomendadas por el Consejo deberán ser cuidadosamente examinadas por los Gobiernos. Un eventual rechazo debe ser detalladamente fundamentado. Ahora que tantas tareas de la política económica internacional han sido colocadas sobre bases multilaterales, nuestra tarea actual consiste en hallar una base multilateral para la política de coyuntura. A este propósito, debe constituirse una Institución que dependa directamente de un Consejo de Ministros, pero que esté dotada de la autoridad suficiente para tomar una posición propia y realizar investigaciones. La misión de esta institución sería la siguiente:

- 1) armonizar la política de coyuntura de cada uno de los Estados europeos;

- 2) coordinar y estimular las medidas tomadas, en común, de su propia iniciativa;

3) fomentar la expansión económica en los países retrasados o donde la tasa de desarrollo sea inadecuada para acelerar la expansión en Europa y viceversa; adoptar en caso de una demanda excesiva, en el conjunto o parte de la economía, las medidas necesarias con vistas a restablecer el equilibrio.

La función inmediata del Consejo sería la de reunir los datos disponibles, a fin de asegurar una observación permanente del desarrollo de la coyuntura y efectuar análisis de la situación económica en Europa, datos los cuales serían publicados continuamente. Con este fin tendrían que enviar informes regularmente los distintos Gobiernos y los Institutos de coyuntura más destacados; organizaría también consultas según el ejemplo de los exámenes que se efectúan en la OECE ("Hearings") especialmente en este sector de la coyuntura. Además tiene el Consejo que tomar posiciones y dar recomendaciones a los diferentes Gobiernos, con el fin de aminorar los efectos de las políticas de coyuntura nacionales. Debe intervenir especialmente allí donde algún Gobierno intente regular su situación de coyuntura por medio de medidas restrictivas (rechazo de mano de obra extranjera, restricciones cuantitativas y otras medidas por el estilo) que sean desfavorables al conjunto de la situación económica europea. Una de las principales tareas de una cooperación multilateral es la de salvaguardar el mercado europeo contra todos aquellos excedentes artificiales (como los productos agrícolas, por ejemplo) que resulten perjudiciales a los mercados de otros países.

En la actividad del Consejo se debe incluir, sin ningún lugar a dudas, la posibilidad de hacer recomendaciones sobre la política presupuestaria de los diferentes Estados. La inflación actual no tiene solamente su raíz en el sistema de crédito. Mucho más importantes son las causas de la inflación, que se hallan en una falsa política presupuestaria. Precisamente, ahí es donde la inflación se ha adherido más tenazmente, ya que es donde está unida a verdaderas e hipotéticas necesidades estatales. Sin embargo, sería muy difícilmente posible el atacar este mal de raíz. Una coordinación de las políticas de coyuntura puede, sin embargo, ser completa cuando, valiéndose de todos los medios que tiene a su disposición, ejerza al menos indirectamente cierta influencia sobre la política fis-

cal de los países que pidan una ayuda para su política de coyuntura.

Una función importante de la coordinación interior consistiría en prevenir a las Economías Nacionales de adoptar una política de empleo promovida por desarrollos inflacionistas en el interior. Pues, como la experiencia nos muestra, no se trata solamente de un problema interior, sino que afecta profundamente a las relaciones internacionales. Cuando la situación interior no permita una expansión de crédito sin un aumento de los precios, el Consejo puede conceder préstamos en moneda extranjera que capaciten a aquellos países para poder realizar importaciones adicionales con el fin de asegurar su estabilidad de precios en el mercado interior; así serán capaces de aproximarse al nivel de expansión del resto de los países.

Los países pertenecientes al Consejo se deben de comprometer a reconocer que la estabilidad de precios en el mercado interior, no solamente concierne a cada Estado separadamente, sino que afecta al conjunto. A un país le será concedida una ayuda internacional en materia de política de coyuntura, solamente si se compromete a llevar a cabo una acción antiinflacionista. Tampoco será posible que el Consejo realice todos sus objetivos desde su entrada en acción. Es por lo que se debe prever una cierta elasticidad en cuanto a los objetivos; por consiguiente, el hecho de una interdependencia de coyuntura hará reconocer, lo cual será más adelante, la necesidad y ventajas de una política común de estabilidad económica y desarrollo.

Con el fin de estimular la actividad de la política de coyuntura de un país o de un grupo de países relativamente retrasados, puede dirigir el Consejo a aquellos otros —en una situación más favorable— recomendaciones apropiadas con el fin de aliviar la situación de los países menos adelantados. Reducción de las tarifas aduaneras, liberalización y concesión de créditos bilaterales, pueden usarse como instrumentos para conseguir una solidaria política de coyuntura. El propósito sería proporcionar una ayuda efectiva a los países menos desarrollados, manteniendo y elevando la tasa de crecimiento en Europa.

## **Utilización de los medios Financieros**

### **(Fondo de Estabilización)**

Aquí son posibles diversas soluciones. El proyecto-estudio da a conocer detalladamente la actividad de un Fondo Europeo para la concesión de créditos y garantías. Se discutirá más adelante si es que a esta Institución se le debe de dotar inmediatamente de medios financieros, o si se debe limitar a la formación de un "plafond" de garantías de crédito, las cuales serán en parte repartidas por vía multilateral y parte por vía bilateral.

La distribución de estos créditos deberá tener muy en cuenta la situación de la coyuntura en el país beneficiario. Si en caso de una recesión general se mantiene una tendencia de reducir la concesión de nuevos créditos, deberá estar el Consejo en la situación de poder otorgar por su propia iniciativa créditos para la ejecución de grandes proyectos europeos, asegurando de esta forma trabajo a un gran número de mano de obra. Estos medios pueden ser utilizados eventualmente en la construcción de carreteras transeuropeas, de vías férreas y canales, de centrales hidráulicas y térmicas, de reactores atómicos, etc. Para efectuar estos trabajos, sería útil trabajar en cooperación con el Banco de Inversión Europeo y la Sociedad Financiera Internacional ("International Finance Corporation").

La utilización de los medios del Fondo deberá tener carácter anticíclico. Por lo tanto, los medios deben de ser constituidos, sobre todo, en los períodos de "boom" o de una expansión general, al menos de grado satisfactorio. Se ha de tener en consideración que ambos, la acumulación de los fondos restringe la liquidez y la colocación aumenta la liquidez, tendrán sus efectos sobre la economía. Hay, por lo tanto, motivos suficientes por los cuales no solamente la utilización sino también la constitución de los fondos debe ir dirigido por un proceder elástico, de acuerdo con la situación económica existente. La participación de cada uno de los países en el capital global del Fondo, vendrá dado en proporción a su producto social y a sus ingresos fiscales, con ayuda de cifras índices-combinadas.

Para la obtención del capital pueden combinarse los métodos siguientes:

Una parte de los medios provendrá del *presupuesto nacional* de los Países Miembros. El ingreso de las cuotas de cada país, puede llevarse a cabo en diferentes épocas y tasas, a fin de tener en cuenta las fluctuaciones de la coyuntura. Como consecuencia de ello, se podrán hacer ciertas adiciones y subtracciones de la "cuota de suscripción" anual. Durante un período de "boom" general en Europa, se atesorarían estos medios en el Fondo, lo cual no excluye que se invirtiera una cierta parte a corto plazo como, por ejemplo, en bonos del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo.

Para el caso de que el Fondo entrase en función a favor de la expansión en determinados países sin que disponga de medios suficientes, debe autorizársele a efectuar *operaciones de open market* en los países que gocen de un "boom" excepcional, de acuerdo con sus Bancos Centrales. Entonces vendería los valores del Consejo para absorber los medios disponibles; esta operación serviría para moderar por una parte el "boom" y, por otra, para producir un efecto de expansión con la colocación de los medios conseguidos.

La compensación de las diferencias de las tasas de liquidez entre los mercados monetarios nacionales, se dejará en el futuro en manos de los Bancos privados. El Consejo podría favorecer, sin embargo, esta compensación por medio de una coordinación adecuada de los tipos de descuento.

El capital del Consejo es, como el capital de otras instituciones internacionales (Banco de Inversión Europeo), un capital de garantía, en razón del cual, el Consejo puede emitir en los mercados internacionales *empréstitos a medio y largo plazo*, en la medida en que se determine. Especialmente puede colocar el Fondo tales medios para efectuar acciones a largo plazo en el sector de la política de coyuntura.

Sería cosa de ver, si una política de coyuntura internacional pudiera servirse bajo una forma análoga, de la creación de crédito. En muchos países ha sido, sin ningún lugar a dudas, debida la expansión económica, a la creación de créditos suplementarios. En la República Federal Alemana, durante los últimos años han cubierto los excedentes del presupuesto y los excedentes de divisas y, hasta cierto punto reemplazado, las operaciones de crédito normales. Ahora bien, no se deben de hacer ilusiones



de que una política de coyuntura internacional pueda operar exclusivamente con recursos previamente acumulados. Es cierto que un tal procedimiento resulta apropiado, siempre que se trate de equilibrar las fluctuaciones de una coyuntura. Sin embargo, si el Consejo considera que la tasa de desarrollo europea en conjunto es insuficiente, podría al menos coordinar la expansión del crédito en Europa, influyendo sobre la política de los Bancos centrales.

### **Cuestiones de organización e institucionales**

Si es cierto que la constitución de un Consejo de Coyuntura Europeo representa una novedad en el campo de la organización internacional, no por ello podemos decir que nos movemos en un estadio experimental.

En los últimos treinta años han emprendido algunos países, con más o menos éxito, un abundante número de experimentos en materia de política coyuntural. Un análisis científico de los métodos no se ha llevado a cabo todavía, pero la política de coyuntura se ha convertido desde hace algún tiempo en una función normal e indispensable de la política económica de los diferentes países. También la República Federal Alemana ha llevado a cabo satisfactoriamente una política de coyuntura lógica en el transcurso de las fluctuaciones de la evolución económica en los últimos diez años. Se trata de una proposición realizable, al pretender complementar las políticas nacionales por otras de ámbito internacional. Ciertamente que algunos sectores habrán de eliminarse del ejercicio de una tal política de coyuntura internacional; por ejemplo, una parte de la política presupuestaria, que en principio queda reservada a cada uno de los Estados. Por otra parte, en los sectores del dominio del crédito, hay todavía una zona de acción suficiente para el desarrollo de una política de coyuntura eficaz.

Puede ser difícil proseguir una política de coyuntura en el ámbito internacional, pero su funcionamiento está mucho más claro que algunos otros proyectos de armonización que han sido determinados por los tratados internacionales en el campo de la Integración Europea. Seguramente es más difícil coordinar las políticas fiscales y agrícolas que conceder ayuda a los países europeos por medio

de un Consejo de Coyuntura Europeo. Es importante tener en cuenta que trabajamos en este estudio sobre una base sólida y que existen, por lo tanto, bastantes esperanzas de éxito.

La organización del Consejo deberá corresponder a su misión. Será necesario dotar a sus miembros, lo mismo cuando sean funcionarios gubernamentales, de un alto grado de independencia, tal como ya se ha hecho en ciertas Instituciones de la Comunidad Económica Europea, a saber: la Comisión Monetaria y el Consejo de Administración del Banco de Inversión y el Directorio Comercial de la OECE. Puesto que el Consejo se propone tener en cuenta las experiencias adquiridas en el campo de la política de coyuntura durante las últimas decenas de años, será necesario recurrir a la cooperación de destacados economistas. Otra de las cuestiones que hay que examinar son las relaciones del Consejo respecto a la OECE y a la Comunidad Europea. Ya hemos dicho que es preferible asociar en el Consejo a las mayores Instituciones, pues con ello se conseguiría equilibrar mejor la evolución coyuntural en los diferentes países. Sin embargo, esto no significa que los países de la Comunidad Europea y en especial su Comisión reciban un trato preferente.

Un Consejo de Ministros funcionará como Órgano Supremo encargado de organizar el Consejo de Coyuntura y de inspirar las decisiones de orden político generales.

Las decisiones de política de coyuntura se llevarán a cabo en una Dirección, siempre que se trate de recomendaciones, de tomas de posición y resoluciones de política monetaria. Aquellas resoluciones que tengan una mayor importancia se someterán directamente al Consejo de Ministros. Para la preparación de las investigaciones del mercado y diagnóstico de la coyuntura, así como para la administración técnica de los medios del Fondo, se verá asistida esta Dirección por un equipo de trabajo.

La coyuntura internacional no es un proceso limitado a una región determinada. Parece, sin embargo, práctico y realista organizar en el campo europeo los esfuerzos que tienden a estabilizar la evolución de la coyuntura. Una consolidación del mercado europeo sería de gran importancia para la coyuntura mundial. Sería de gran valor, con el fin de conseguir una mayor eficacia de la actividad del Consejo aquí propuesto, que los Estados Unidos y Canadá tomasen parte —puesto que ya están repre-

sentados desde su fundación en la OECE— en las conversaciones del Consejo de Ministros, ampliando sus relaciones con Europa, asimismo, en este campo de la política de coyuntura. La responsabilidad que estos dos países han asumido constantemente en el ámbito de su política de coyuntura nacional y su considerable experiencia en este campo son de tal importancia, que la Cooperación Europea se beneficiaría fuertemente de su asociación. Sería deseable el que ambos Estados tomaran parte como Miembros efectivos en los trabajos del Consejo.

### Conclusiones

Es una necesidad urgente el encauzar una nueva época en la cual los esfuerzos de política de coyuntura de los diferentes países se limiten a aquellos métodos que sean susceptibles de mantener y reforzar la cooperación internacional. La política de coyuntura en bases multilaterales podrá aprovechar las posibilidades constructivas que hasta ahora no ha dispuesto la política de coyuntura limitada al ámbito nacional.

No se trata solamente de *combattir la inflation*. A pesar de sus graves consecuencias, no se reconoce a veces el peligro, lo cual trae por consiguiente, una adopción de la misma. Después de que los países europeos han llevado a cabo en la última decena de años un proceso de recuperación general y han sido capaces de elevar considerablemente su potencial productivo, *el riesgo de una recesión* es más amenazante. Precisamente el desarrollo del mercado en los últimos años ha despertado en algunos países desarrollados, así como en algunos industriales, la conciencia de eventuales peligros. Significaría muchísimo para la seguridad del desarrollo económico en Europa, el disponer de una Institución competente. La existencia de un tal Consejo ejercería una influencia favorable en las esperanzas de los empresarios y, por consiguiente, crearía mejores condiciones de mercado.

La actividad de un tal Consejo asegurará al mismo tiempo un mínimo de estabilidad monetaria y del equilibrio de expansión, que constituye la condición indispensable para una perfecta integración europea. Durante todo un siglo, el patrón oro había asegurado a Europa un sistema monetario que le proporcionaba un máximo de inter-

dependencia de la coyuntura y al mismo tiempo era un elemento regulador de tal política. Después de la primera y segunda guerra mundial hemos retornado a una economía mundial que ha creado nuevas interdependencias, pero sin introducir un elemento regulador. En 1929 se dejó entrever de una manera general y clara el peligro de tal interdependencia, que hacía vulnerables a los países frente a las crisis internas de otros. Si nosotros deseamos una cooperación económica internacional en todos sus sectores, debemos reconstruir de una manera consciente y nueva bajo la forma de una institución apropiada, lo que ya en el siglo XIX existía, en otra forma.

La hora actual parece ser especialmente apropiada para la creación de una tal organización. La debilitación de la expansión observada en los últimos años ha inculcado en los pueblos más conscientemente el temor de una recesión coyuntural; en algunos sectores, los acusados excesos en importantes materias primas, en productos industriales y agrícolas y las dificultades que padecen determinados sectores para una prosperidad general dada, incitan a la prudencia. Después del problema de la escasez, que durante tanto tiempo nos ha ocupado, se plantean hoy los no menos difíciles de resolver problemas de la abundancia.

Todavía es la situación global tal, que con tranquilidad se pueden llegar a tomar las medidas necesarias; la confianza en las organizaciones internacionales es suficiente para que se acepten sin muchas dilaciones las disposiciones que se establezcan en intereses de todo el conjunto. Sin embargo, cualquier crisis amenazará a los Estados a proseguir de nuevo una política económica de ámbito puramente nacional. Por lo tanto, se debe decidir hoy día si es que se va a practicar una política de coyuntura multilateral o no, mejor dicho, si estamos dispuestos a adoptar una política multilateral para mantener la producción, el empleo, la estabilidad y desarrollo económico de una forma permanente.

## RESUMEN

### Objetivos, Funciones y Organización

#### I. Objetivos.

El Consejo de Coyuntura Europea tiene por misión garantizar la expansión económica para conseguir un máximo de pleno empleo, estabilidad de precios a largo plazo y equilibrio de la balanza de pagos.

Este objetivo debe llegar a ser alcanzado por medio de,

- adaptación de las políticas de coyuntura nacionales a los intereses comunes,
- estableciendo reglas fijas o un Código (Kodex) para adoptar las medidas necesarias en materia de política de coyuntura,
- haciendo un empleo preventivo y anticíclico de los medios movilizados en común por los interesados.

Más aún, aspira el Consejo de Coyuntura,

- a una ayuda a los países subdesarrollados, consolidando y ampliando los mercados de ventas europeos,
- a estabilizar los progresos conseguidos por la convertibilidad de las divisas y alcanzar poco a poco la convertibilidad de todas las monedas europeas.

#### II. Funciones y Métodos de trabajo del Consejo de Coyuntura.

De los objetivos del Consejo resaltan principalmente dos funciones:

- coordinación de la política de coyuntura nacionales,
- completar y corregir aplicando medios propios del Consejo tales políticas nacionales.

El Consejo comienza su actividad con la función de coordinación; la creación de una reserva financiera y su organización para su empleo será determinado en una fecha posterior.

se dé en una época determinada, que al examen de las recomendaciones de medidas aisladas.

Una tasa de crecimiento suficiente de la economía europea en su conjunto, constituirá el criterio de la actividad del Consejo. El Consejo intervendrá en aquellos casos donde intenten algunos países corregir las faltas del desarrollo interno por medio de medidas restrictivas que resulten en perjuicio de determinados países o del conjunto de los Países Miembros. También dirigirá su atención por otra parte, al peligro de una expansión inflacionista, adoptando las medidas necesarias para detener esta situación a tiempo. La ejecución práctica de estas tareas, será la misma que la adoptada para la coordinación interior.

Las recomendaciones del Consejo se basarán en la orientación general de la política económica y de coyuntura, así como también en los sectores particulares más importantes.

## *2. Coordinación de la política de crédito.*

La coordinación de la política de crédito tendrá en cuenta la posición autónoma de los Bancos Centrales. El Consejo no asumirá ninguna función de este tipo.

Sin embargo, se esforzará en orientar las políticas de crédito hacia objetivos idénticos, fomentar la cooperación existente entre las distintas direcciones de los Bancos Centrales y establecer unas bases más amplias para esta cooperación. El Consejo elaborará las proposiciones para el mejoramiento y armonización progresiva de los instrumentos de política de crédito y establecerá normas homogéneas para la concesión de créditos a privados y al poder público.

## *3. Coordinación de la política presupuestaria.*

El Consejo examinará continuamente el desarrollo de la política presupuestaria en cada uno de los países. Después de las correspondientes consultas, hará recomendaciones relativas a la política presupuestaria y mostrará las consecuencias de ciertos desarrollos del Budget para la coyuntura interna y común europea.

Las conclusiones y sugerencias del Consejo serán sometidas a los Gobiernos y Parlamentos, sobre todo en lo

una vida propia desde el punto de vista organizatorio, sino que podría unirse al ámbito del Acuerdo Monetario Europeo.

1. *Constitución de los medios financieros.*

Los medios financieros serán movilizados teniendo en cuenta los objetivos anticíclicos y la situación de coyuntura en el conjunto de los países.

La participación de cada uno de los países en el capital del Fondo será calculado sobre el Producto Nacional e ingresos estatales (cifra-índice combinada).

El ingreso de las cuotas de suscripción será realizado de una manera variable por medio de adiciones y sustracciones de la "Cuota normal" anual correspondiente, teniendo en cuenta la situación de la coyuntura.

Para la movilización del capital pueden ser aplicados los siguientes procedimientos:

a) *Medios del presupuesto.*

Una parte de la financiación provendrá de los presupuestos de los Países Miembros; los fondos serán aportados teniendo en cuenta la situación de coyuntura respectiva.

b) *Empréstitos.*

Como una segunda fuente de financiación se establecerá la posibilidad de emitir empréstitos a medio y largo plazo en el mercado de valores internacional. Donde se hayan de colocar tales emisiones en el mercado de capitales de los Países Miembros, se llevarán a cabo previamente las consultas precisas con las autoridades correspondientes de los Bancos Centrales y de otros Organismos competentes.

c) *Valores de "open market".*

En el caso de que el Fondo no disponga todavía de un capital necesario o tenga necesidad de medios financieros a corto plazo, podrá colocar de acuerdo con los Bancos Centrales, en el mercado de valores títulos de "open market".

La consideración de estos valores, que han sido creados bajo las bases de garantía de los Países Miembros, se colocarán en el mercado que posea una liquidez extraor-

b) *Medidas de ámbito europeo.*

El Consejo preparará programas de inversión globales, que deberán ser llevados a cabo en el caso de una recesión general, con los medios del Fondo.

Este programa de inversión podrá cubrir la construcción de carreteras intereuropeas, la construcción de vías férreas y canales, así como la construcción de centrales eléctricas y reactores atómicos.

c) *Garantía de créditos.*

El Consejo usará también los medios del Fondo para garantizar o completar los créditos en conexión con la ayuda bilateral o multilateral, con la condición de que sirvan para mantener el equilibrio de la situación económica.

El Consejo podrá contribuir a la aplicación de los programas de saneamiento financiero y elaborar un cuadro general para las condiciones y modalidades de programas parecidos.

d) *Financiación de las medidas para una expansión de la oferta.*

Con el fin de disminuir los peligros inflacionistas, no se limitará el Consejo solamente a movilizar sus recursos en la medida de lo posible en un período de "boom" general, sino que también dispondrá de los medios financieros destinados a financiar las medidas necesarias para aumentar la oferta.

Tal ayuda financiera podría dirigirse, por ejemplo, al suministro de ciertos bienes de inversión extranjeros, a la supresión de ciertos estrangulamientos en el suministro de materias primas y productos semimanufacturados o para la aceptación de trabajadores extranjeros.

### III. Organización.

#### 1. Generalidades.

La organización estructural del Consejo tendrá muy en cuenta las asociaciones europeas ya existentes y de una manera muy especial la Comisión Económica Europea y los Organismos de la OECE.